



Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale

FRE 2664 CNRS – UPMF

CAHIER DE RECHERCHE LEPII

Série EPIID

N° 3

De URBAN I à URBAN III
Un point de vue économique sur la politique de cohésion en Europe

Mehdi ABBAS

Juillet 2004

De URBAN I à URBAN III

un point de vue économique sur la politique de cohésion en Europe

Mehdi Abbas, maître de conférences, LEPII-CNRS, Université Pierre Mendès France, Grenoble II*.

Résumé

Fin 2006 s'achèvera le programme d'initiative communautaire Urban destiné à soutenir la réhabilitation économique et sociale des quartiers en crise. Ce programme constitue l'élément majeur de la politique de développement économique et de cohésion sociale de la Commission européenne. Cette contribution analyse le rapport de Commission relative à la préparation du programme Urban III (2007-2013). A l'aune des enseignements de la nouvelle géographie économique, cette contribution aborde la question de la redistribution spatiale et urbaine de la croissance dans le contexte de l'élargissement. L'hypothèse retenue considère l'élargissement comme un renforcement de la concurrence entre sites urbains. Le travail aborde ensuite, dans une approche d'économie politique, les conséquences socio-économiques de l'intégration spatiale régionale.

* Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale, (LEPII-CNRS).

mel : Mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

Fin 2006 s'achèvera le programme d'initiative communautaire Urban destiné à soutenir la réhabilitation économique et sociale des quartiers en crise. Ce programme constitue un des éléments de la politique de développement économique et de cohésion sociale impulsée par la Commission. Plus particulièrement, il est la base d'une politique européenne de la ville. Son premier volet (Urban I, 1994 – 2000) avait concerné 118 villes et avait été renouvelé (Urban II) pour la période 2001 – 2006 pour 70 villes. Après trois années de réflexion et de travail, la Commission a produit un document qui présente sa vision d'une politique de réduction des disparités économiques, sociales et territoriales¹. Ce document sert de référence pour la nouvelle politique de cohésion qui prendrait forme pour la période 2007 – 2013.

Le fait majeur auquel est confrontée la politique européenne en matière de cohésion est l'élargissement. En effet, il n'a échappé à personne que l'Union européenne a engagé un processus d'élargissement d'une grande ampleur. En passant de 15 à 25 pays, elle voit son PIB augmenter d'un peu moins de 5% et sa population de près de 20%. Ainsi, le PIB moyen par habitant dans l'UE à vingt-cinq sera inférieur d'environ 12,5% à la moyenne de l'UE à quinze. Ces statistiques illustrent la problématique à laquelle sont et seront confrontées les politiques européennes, et plus particulièrement les politiques urbaines et d'ajustement. En effet, dans le contexte d'une Europe à vingt-cinq, quel est l'avenir des fonds structurels, en particulier le Fond de développement régional (Feder) qui cofinance les actions menées dans le cadre du programme Urban ? Le débat n'est toujours pas tranché. Deux pistes semblent se dégager pour l'après 2006. La première consisterait au lancement d'un programme Urban III mieux doté que les précédents. La seconde serait de réserver, dans le cadre des grands programmes pour le développement de la compétitivité régionale, une enveloppe financière dédiée aux zones urbaines en difficulté. Cette option semble emporter la faveur de la Commission.

La redistribution de la croissance économique sur les territoires urbains dans le contexte de l'élargissement, c'est-à-dire un contexte de renforcement de la concurrence entre sites urbains, est l'enjeu majeur de la politique de développement et de cohésion en Europe dans les années à venir. Les Etats sont face à un dilemme entre efficacité économique et équité, entre efficience économique et cohésion sociale. La concurrence et l'intégration internationale conduisent à une spécialisation garante d'efficacité économique. Mais cette spécialisation conforme aux avantages comparatifs régionaux s'accompagne d'ajustements sociaux et spatiaux et de réduction de la diversité des territoires. Toute politique communautaire doit prendre en compte ce dilemme. Aujourd'hui, environ 75 % de la population européenne est une population urbaine. C'est bien dans les villes que va se jouer l'avenir de la croissance économique et de la cohésion sociale. De fait, l'ouverture économique, la transnationalisation des entreprises, l'approfondissement et la généralisation de la concurrence offrent aux agglomérations urbaines des opportunités mais génèrent symétriquement des déséquilibres et des conflits divers. Comment comprendre que l'intégration européenne aboutisse au renforcement de la concentration urbaine alors même que les coûts de transport, les techniques de communication et l'harmonisation réglementaire connaissent un développement important qui devrait tendre vers une réduction de l'importance des différences spatiales ? Quelles sont les conséquences socio-économiques et socio-politiques de cette concentration urbaine ? Quelle analyse peut fournir l'économiste des tendances structurelles affectant l'espace urbain, tendances au cœur du processus d'intégration économique ?

L'objet de cette contribution est d'éclairer le débat sur la gestion des conséquences spatiales et sociales de l'intégration économique régionale à l'aune, d'une part, du

¹ Voir Commission européenne, 2004. C'est à ce document que nous nous référerons lors des développements successifs de ce travail.

renouvellement de la théorie de l'économie internationale et, d'autre part, des apports de la nouvelle économie géographique². La *boîte à outils* de l'économiste permet de rendre compte de la dynamique contradictoire d'intégration-désintégration à laquelle sont exposés les acteurs économiques, sociaux et politiques tant publics que privés. L'urbanisation fait que la ville est le territoire au sein duquel les effets positifs et/ou négatifs de l'intégration concurrentielle se manifestent. Il convient dès lors d'accompagner cette intégration par un ensemble de mesures de compensation et d'ajustement.

Dans cette perspective, la première partie de cette contribution présentera une synthèse des travaux et des conclusions de la nouvelle géographie économique. Elle mettra en perspective ces conclusions avec le travail et les réflexions de la Commission. La seconde partie prolongera cette mise en perspective. D'une part, elle abordera les conséquences sociales et politiques de l'intégration telles qu'analysées par les travaux d'économie politique, d'autre part elle développera une analyse critique du travail de la Commission.

I. Les enseignements de la nouvelle économie internationale en rapport avec l'élargissement et la dynamique urbaine

L'accroissement de la mobilité factorielle (travail et capital), le renforcement de la concurrence (ouverture et intégration internationales) et les politiques publiques d'aménagement du territoire, sont à la fois la cause et la résultante des phénomènes de polarisation et de concentration. Les pouvoirs publics nationaux et communautaires développent des politiques d'accompagnement et de gestion des dynamiques mises en évidence par la nouvelle géographie économique (I. 1). C'est ainsi que nous interprétons les analyses du rapport pour un nouveau partenariat pour la cohésion (I. 2).

I. 1. Les conséquences spatiales de l'intégration économique : agglomération et polarisation

L'analyse fondatrice de P. R. Krugman montre comment, en présence d'externalités technologiques, les mouvements de la main-d'œuvre peuvent entraîner une différenciation de l'espace économique [Krugman, 1991]. Le facteur travail se déplace en fonction d'un arbitrage entre le coût et l'évolution du salaire associé à une migration. Cela donne lieu à des effets cumulatifs positifs entre la concentration et les déplacements du facteur de production puisque les externalités relationnelles³ génèrent une productivité supérieure synonyme d'une élévation de salaire dans les régions qui concentrent le plus de travailleurs. Ce processus aboutit à une polarisation spatiale qui s'accroît dans le temps. Le modèle s'est enrichi d'une

² L'économie géographique consiste en une extension des outils de l'économie standard à la géographie. La question posée est simple : qu'est-ce qui détermine la localisation des entreprises et des ménages ? L'économie géographique introduit la dimension ou l'épaisseur spatiale en économie dans le cadre de problématiques liées à l'économie internationale (localisation, spécialisation, coûts de transport, etc.). Pourquoi les régions se spécialisent-elles ? Pourquoi les entreprises se concentrent-elles ? L'intégration européenne aura-t-elle des conséquences en termes de spécialisation régionale ?

³ C'est à l'économiste Alfred Marshall (1842–1924) que l'on doit l'introduction du concept d'économies externes avec, pour illustration, la concentration industrielle. En général, la littérature retient trois facteurs explicatifs de la concentration. Tout d'abord la concentration de plusieurs firmes sur un même site permet l'apparition d'un marché du travail commun de travailleurs détenant un savoir-faire spécifique, ce qui diminue les risques de chômage et de pénurie de main-d'œuvre. Ensuite, la concentration peut favoriser la production d'input non-échangeables spécifiques. Enfin, grâce aux retombées informationnelles, les entreprises agglomérées sont susceptibles d'avoir une meilleure fonction de production que des entreprises isolées.

analyse intégrant les délocalisations des firmes comme facteur générateur des phénomènes d'agglomération.

Ainsi, les relations interindustrielles, ce qu'il est convenu d'appeler l'économie des réseaux, sont génératrices d'effet d'agglomération [Venables, 1996]. La dynamique de la polarisation se complexifie car elle intègre les externalités négatives liées à la recherche d'une rente de situation ou rente de monopole. En effet, dans un contexte de concurrence monopolistique, les entreprises réalisent des surprofits en fonction, entre autres des économies d'échelle. Le choix de localisation influence leur niveau de profit de deux manières. D'une part, la concentration, qui génère des externalités positives, est un moyen d'augmenter les profits. D'autre part, la localisation implique un renforcement de la concurrence et donc une réduction de la rente de monopole. Il s'agit du gain pro-concurrentiel qui motive, d'une part, l'effort d'innovation et de R&D et, d'autre part, les politiques d'ouverture et d'intégration puisque l'élargissement de la taille du marché génère une dynamique favorable à la concurrence. Les producteurs seront incités à effectuer leurs choix de localisation en fonction de l'organisation spatiale des territoires. Les coûts de transport deviennent une variable influençant ces choix. Lorsqu'ils sont faibles, les firmes sont plus sensibles au différentiel de coûts car elles peuvent se délocaliser tout en continuant à satisfaire la demande. La faiblesse des coûts de transport génère donc un processus de polarisation de l'activité. Il s'agit là d'un effet paradoxal des politiques infrastructurelles. Encore faut-il distinguer entre les politiques publiques à destination des travailleurs et celles à destination des entreprises. Comme le notent S. Ghion et C. Van Huffel, « *le financement des infrastructures de transport joue de manière différenciée sur la concentration spatiale des activités productives et, partant, sur la spécialisation des territoires, selon qu'elles visent à faciliter le déplacement des personnes au sein des centres urbains ou le transport des biens entre ces centres.* » [Ghion et Van Huffel, 2001].

Dans un travail ultérieur où il pose l'hypothèse d'une interdépendance entre les flux de capital et de travail, P. Krugman démontre que le positionnement des régions les unes par rapport aux autres est un élément intervenant dans la formation des avantages comparatifs [Krugman, 1992]. Dans ce modèle, les entreprises arbitrent entre l'exploitation des externalités technologiques générées par la concentration et la recherche d'une rente de monopole. Les mouvements de facteurs structurent l'espace économique. Pour réaliser des économies d'échelle en minimisant les coûts de transport, les entreprises industrielles ont tendance à s'implanter dans la région où la demande est la plus importante. L'importance de la demande dépend elle-même de la répartition des industries. Une spatialisation du type centre-périphérie prend forme. L'émergence de cette structure centre-périphérie dépend des coûts de transport, des économies d'échelle et de la part de l'industrie dans le revenu national. Les régions devenant centrales sont celles qui étaient, dès le début du processus, les mieux dotées en facteurs de production (main-d'œuvre industrielle, capital humain, capital physique). Ainsi, l'ouverture économique peut conduire une région et/ou une ville à perdre la totalité de ses activités. La concentration des ressources autour de centres confère au choix de localisation une importance cruciale. Les équilibres et les déséquilibres spatiaux déterminent l'apparition, l'évolution et la consolidation des spécialisations régionales. Ce phénomène influence la détermination des avantages comparatifs spatiaux et génère une divergence entre les régions. La main-d'œuvre qualifiée se déplace vers la région offrant le salaire le plus élevé. Les firmes se localisent là où la main-d'œuvre qualifiée est disponible. Les secteurs de recherche et les industries ont intérêt à se rapprocher pour bénéficier d'économies d'échelle.

Nous constatons donc qu'un ensemble de travaux théoriques montre que l'intégration économique mesurée au travers de la réduction des droits de douane, de la diffusion des externalités de savoir ou de l'accroissement de la liberté de circulation des facteurs, peut

influencer de façon différenciée les trajectoires de concentration spatiale des activités et donc sur la croissance des régions périphériques. Ainsi, « *l'intégration à l'UE, même si elle permet de corriger en partie ces inégalités, ne semble pas suffisante pour conduire à une convergence des structures industrielles urbaines et régionales. L'existence d'économies d'agglomération propres aux grandes métropoles joue comme une force de polarisation des activités productives, notamment pour les industries technologiques.* » [Ghio, Van Huffel, 2001].

Cette différenciation spatiale par amplification de la répartition initiale des ressources économiques peut être influencée par des politiques d'aménagement du territoire, dont l'objectif serait d'influencer l'orientation des flux et donc la spécialisation des territoires. Ce type d'hypothèse est à l'origine des politiques structurelles de la Commission.

I. 2. Quels enseignements pour les politiques européennes de cohésion ?

Les travaux de la nouvelle géographie économique montrent la non-neutralité de l'espace économique. Celui-ci apparaît, pour reprendre la terminologie de F. Perroux, comme le « *contenu d'un plan* », un « *champ de force* » et un « *ensemble homogène du point de vue institutionnel* » ou, en tout état de cause, « *homogénéisable par l'action des acteurs* » [Perroux, 1991]. Ces travaux mettent en évidence le double processus d'intégration économique et de polarisation spatiale lié aux phénomènes de concentration des activités. La nouvelle géographie économique insiste sur le fait que la structuration de l'espace économique est déterminée par les interdépendances et les causalités cumulatives entre les facteurs et les ressources productives⁴. Le salaire a plus de chance d'être élevé dans les régions abondantes en travail qualifié car ce n'est pas tant la disponibilité de la ressource qui en détermine la rémunération que l'existence d'effets externes liés à la productivité et aux interactions.

Pour l'économiste, les régions et les villes sont en concurrence et leur compétitivité dans la localisation exprime la compétitivité des firmes qui y sont localisées. Cette compétitivité découle du coût et de la qualité des ressources. Les travaux de P. Veltz s'écartent de cette vision industrialiste de la ville en portant l'attention sur l'importance de « *la compétitivité par l'organisation* » ou la « *productivité systémique des relations* » [Veltz, 1996]. Autrement dit, la valeur d'un territoire dépend de « *la densité et de la pertinence des relations établies entre les acteurs des chaînes productives, entre les fonctions de la firme, entre les firmes, leurs fournisseurs et leurs clients, entre les firmes et tout leur environnement technique et social [...]* Ainsi, les effets liés aux implantations ponctuelles sont de plus en plus étroitement imbriqués dans les effets collectifs de l'organisation spatiale-sociale, ce qui accroît encore l'effet cumulatif des polarisations. » Le rapport de la Commission relève cette caractéristique et ses conséquences puisque « *compte tenu des interdépendances inhérentes à une économie intégrée* », les pertes ne se limiteraient pas aux régions les moins compétitives ou aux individus ne travaillant pas, mais concerneraient l'ensemble des pays, territoires et individus de l'Union. Il convient dès lors de garantir « *une diffusion plus équilibrée de l'activité économique au sein de l'Union* ».

⁴ Ces phénomènes sont connus depuis longtemps par les économistes, particulièrement les économistes du développement. G. Myrdal (1957) parlait de « *causalité circulaire* » alors qu'Arthur (1990) évoque la notion de « *rétroaction positive* » : la production industrielle aura tendance à se concentrer près d'un grand marché. Mais il y aura un grand marché là où la production industrielle est concentrée, les fameux « *pôles de développement* » de F. Perroux. Cette causalité circulaire est créée par ce que A. Hirschman (1958) nommait des « *effets à rebours* » et des « *effets prospectifs* » : il est préférable d'habiter et de produire près d'un pôle de production industrielle parce que les biens produits dans ce centre seront moins chers à l'achat.

La conclusion qui s'impose est celle du renforcement des centres urbains puisque la croissance urbaine s'accompagne d'économie d'échelle. Ainsi, les avantages économiques liés à l'environnement urbain augmentent avec la taille de la ville tandis que les coûts de localisation diminuent [Alonso, 1971]. En parallèle, les dépenses en réalisation de capital social fixe diminuent avec la croissance de la population et de la ville. Il en va de même des coûts de fourniture des services publics caractérisés par des facteurs d'indivisibilité dans les grandes villes [Richardson, 1978]. Les travaux de ces auteurs ne négligent pas les effets négatifs de la croissance urbaine. Au-delà d'un certain seuil, les économies d'échelle se transforment en déséconomies d'échelle (congestion, coût du sol, coût environnementaux, etc.). Il n'en demeure pas moins que la dynamique concurrentielle en présence d'économies d'échelle conduit à une consolidation des grands centres urbains.

La nouvelle géographie économique a également intégré à ses analyses les travaux issus de la théorie de la croissance endogène dans lesquels le stock de connaissance ou de capital humain d'une région est la source des économies d'agglomération [Lucas, 1988 ; Romer, 1990]. En insistant sur l'accroissement de l'investissement en capital physique et humain, sur l'intensification de l'innovation et sur l'utilisation des NTIC comme facteurs de stimulation de la productivité et de l'emploi pour relancer et maintenir la croissance dans l'UE, le rapport de la Commission capitalise l'apport de cette approche théorique. Il reprend également à son compte les objectifs établis en mars 2000 à Lisbonne et visant à faire de l'UE « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde.* »

Le rapport note l'existence de disparités régionales qu'il attribue à des « *déficiences structurelles dans le domaine des facteurs clés de la compétitivité* », à savoir : des dotations insuffisantes en capital physique et humain, en infrastructure et en qualification de la main-d'œuvre, un manque de capacité d'innovation et de soutien efficace aux entreprises et un bas niveau de capital environnemental (environnement naturel et/ou urbain dégradé). L'innovation serait géographiquement située et ses retombées spatiales seraient localisées et inégalement réparties [Audrestch & Feldman, 1996]. Dès lors, la croissance est elle-même localisée. Aucune dynamique économique *stricto sensu* n'est à même de garantir des effets de ruissellement ou d'entraînement d'une croissance géographiquement localisée. Ainsi, les flux de ressources conduisent à une divergence économique. Entre des régions ayant une dotation factorielle identique, celles qui disposent d'un avantage comparatif initial en R&D peuvent capter la totalité de l'activité de R&D et donc la croissance. Ces travaux concluent qu'il n'est intéressant pour une région de rejoindre une union économique que si sa technologie est suffisamment compétitive ou si elle dispose abondamment de main-d'œuvre qualifiée. Des auteurs montrent qu'un certain nombre de régions intégrées à une zone de libre-échange peuvent connaître une diminution de bien-être durant les étapes transitoires de l'intégration [Puga & Venables, 1998]. De fait, la différenciation de l'espace économique est un phénomène auto-entretenu et cumulatif. Cette divergence des territoires est accentuée par l'intégration économique. L'intégration européenne s'accompagne de processus de concentration industrielle qui s'opposeraient à l'objectif de convergence [Gauthier, Lapointe, Laurin, 2003]. Or, n'oublions pas que l'intégration européenne a pour objectif une croissance économique équilibrée des régions de l'UE, croissance créatrice de convergence et de rattrapage. Concrètement, nous sommes en présence de mouvements complexes de convergence et de divergence. Les résultats obtenus par ces auteurs montrent que l'intensité des économies d'agglomération contribue à expliquer les variations du taux de croissance des secteurs d'activité au sein des régions NUTS2 de l'UE.

Le rapport de la Commission insiste sur les disparités entre les régions dans l'UE élargie, ce qui légitimise les fonds structurels. Si rien n'est fait pour combler l'écart de productivité et de niveau d'emploi, les disparités régionale risquent de se transformer en marginalisation

synonyme d'exclusion sociale et de paupérisation absolue d'aires urbaines. L'élargissement ne crée pas cette situation. Il ne fait que l'amplifier avec un risque d'ajustement vers le bas. C'est pourquoi la politique de cohésion affiche comme objectif de « *fournir une aide efficace à la restructuration économique et au développement de la capacité d'innovation afin de stopper la dégradation de la compétitivité, la diminution du niveau relatif du revenu et de l'emploi et le dépeuplement* ».

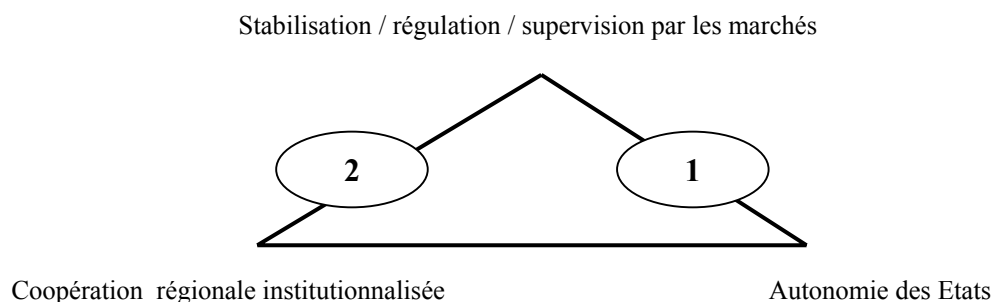
II. Un élargissement : intégration régionale et fragmentation sociopolitique

L'analyse économique démontre l'existence de trajectoires spatiales et économiques différenciées au sein d'un espace économique intégré. Ces dernières années, l'analyse économique s'est enrichie de travaux insistant sur les effets sociaux et politiques de l'intégration. Ces travaux permettent de saisir la fonction des fonds et politiques européennes en matière de cohésion. Il convient, au préalable, de rendre compte de la logique de l'intégration européenne (II. 1). Il sera dès lors possible d'aborder, dans une perspective critique, le dilemme coopération-compétition dans lequel se trouve la politique communautaire (II. 2).

II. 1. Mise en perspective de la dynamique concurrentielle de l'intégration européenne

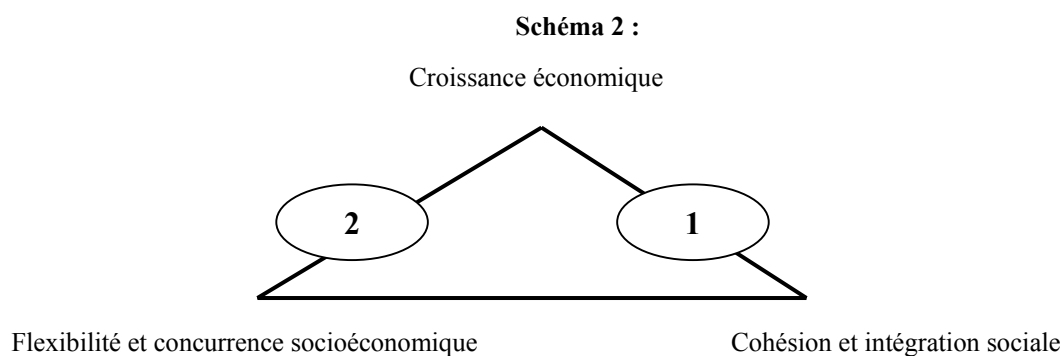
L'élargissement, en renforçant la pression concurrentielle sur l'ensemble des acteurs privés et publics, consolide la dynamique à l'œuvre au niveau européen. En outre, l'élargissement s'inscrit pleinement dans la logique de la construction de l'espace économique européen. Il articule démantèlement des protections tarifaires et non-tarifaires, harmonisation des règles et modalités de fonctionnement des marchés. Il reprend à son compte la logique impulsée dès le traité de Rome (1957) d'une construction européenne reposant dans une large mesure sur le marché. En effet, c'est de la liberté de circulation des marchandises, des hommes et des capitaux que l'on attend le progrès économique, le progrès social et *in fine* la convergence institutionnelle et politique. Selon J-P. Faugère, cette modalité d'intégration permet de concilier des choix économiques libéraux avec des choix politiques respectueux des souverainetés nationales [Faugère, 2000], autrement dit la reconnaissance d'une certaine forme d'interventionnisme économique. Il en résulte que l'UE a en charge les politiques et mesures d'allocation alors que les politiques de stabilisation sont plutôt du ressort des Etats membres. Il est possible de schématiser cette dynamique et les dilemmes qui lui sont sous-jacents au travers du schéma suivant.

Schéma 1 :



De la signature du traité de Rome (1957) jusqu'à celle de l'Acte unique (1986), la logique de l'intégration européenne correspond à la **configuration 1**. Cette configuration met en place un processus d'intégration *de facto* des Etats membres via les mécanismes de marché. Les politiques de démantèlement des protections et de liberté de circulation des facteurs et des biens et services demeurent respectueuses de l'autonomie des politiques nationales en développant une intégration relationnelle des économies nationales. Ce respect de l'autonomie de la politique nationale ressort du choix de la règle de l'unanimité dans la prise de décision⁵. A partir de 1986, la logique de l'intégration européenne se conforme à la **configuration 2**. Cette dernière se caractérise par un renforcement des institutions supranationales qui deviennent le moteur d'une intégration en profondeur des économies nationales⁶. On assiste ainsi à la mise en place puis à l'extension de la règle de la majorité. Le traité de Maastricht (1993) marque une étape supplémentaire avec la création de l'Union économique et monétaire (UEM), création qui marque le recul important de l'autonomie des Etats au profit d'un renforcement de la coopération régionale. La constante demeure l'autonomie des marchés.

Cette transformation dans la logique de l'édification européenne n'est pas indépendante des évolutions de l'économie mondiale qu'il est coutume de dénommer mondialisation. Ces dernières années sont marquées par la montée de « l'impératif d'attractivité » [Michalet, 1999] et la priorité donnée aux politiques de compétitivité tant des nations que des régions, voire des aires urbaines [Porter, 1996 ; Wickham, 2000]. Il est dès lors possible de schématiser ce changement qui concerne chaque pays membre (Cf. schéma 2). Selon J-P. Faugère, le marché unique apparaît comme une forme de politique industrielle dont le critère de réussite serait l'amélioration de la compétitivité des firmes de la Communauté. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'accroître l'autonomie des acteurs en libéralisant les mouvements de capitaux et de marchandises. Or, « *ce qui bouge dans l'économie mondiale met en concurrence ce qui ne bouge pas* » [Brander, 1998], c'est-à-dire les territoires et ceux qui y vivent.



La croissance économique est l'objectif affiché des politiques économiques. L'articulation entre le pôle croissance économique et flexibilité et concurrence socio-économique est devenue l'orientation dominante des politiques économiques nationales. Autrement dit, le meilleur moyen pour obtenir de la croissance passe désormais par une flexibilisation et un renforcement de la concurrence socio-économique [**configuration 1**] et non plus par des

⁵ C'est le compromis de Luxembourg (1966) qui stipule que toute décision doit être prise après accord unanime des membres.

⁶ J-M. Siroën parle à ce propos de régionalisme fédérateur ou d'intégration fédérative [Siroën, 2000].

politiques de redistribution et d'égalitarisme social **[configuration 2]**. L'approfondissement de l'intégration européenne que constitue l'élargissement se produit dans un contexte de rénovation en profondeur du rôle de l'Etat qui affecte ses fonctions de stabilisation, de redistribution et de production. Cette rénovation, moteur de la mondialisation économique, est placée sous le signe du renforcement du principe de concurrence qu'illustre, à titre indicatif, l'importance acquise par la politique de concurrence en Europe. Le rapport de la Commission insiste sur l'articulation entre coopération et compétition. La politique économique est faite de dilemmes et de réponses à ces dilemmes. Or, la conciliation de ces deux objectifs nous semble plus relever du *wishful thinking* que d'un réel projet de cohésion économique mais surtout social.

II. 2. Une analyse critique de l'approche de la Commission

Le document de la Commission s'inscrit pleinement dans cette logique et dans l'optique des configurations 2 des schémas 1 & 2. Or, comme le montrent les travaux d'Alessina, le processus d'intégration économique exerce des effets de désintégration politique des nations ou, pour reprendre les termes de l'auteur, « *l'intégration économique avance main dans la main avec la désintégration politique.* » [Alessina et alii, 2000]. C'est pourquoi on constate que plus une économie est ouverte plus le niveau des interventions redistributives des autorités politiques est élevée [Rodrik, 1998]. Il en résulte deux conclusions pour ce qui est de notre propos.

L'élargissement et la consolidation de l'intégration européenne, tout à fait souhaitables, devraient s'accompagner d'un renforcement des moyens financiers à destination tant des pays membres que des nouveaux membres, afin de gérer les effets négatifs de l'intégration régionale. N'oublions pas que c'est en 1988, en plein passage à l'Acte unique, que la politique communautaire prend une nouvelle direction en introduisant la problématique de la cohésion économique et sociale. Cela revenait à reconnaître que la dynamique du marché n'est pas créatrice de cohésion et d'intégration sociale. Il s'agit, dans le contexte de l'élargissement, de renforcer massivement les actions régionales communautaires et ce d'autant plus, on ne le répètera jamais assez, que l'intégration de pays où la moyenne du développement régional est inférieure à celle de l'UEM tend à accroître les inégalités territoriales. Pour l'économiste, la nécessité d'interventions correctrices en économie de marché et en économie ouverte est largement admise. Il s'agit du principe de compensation⁷ à la Hicks-Kaldor (1939) qui établit que la soutenabilité de l'ouverture dépend de l'aptitude des gouvernements à mettre en place des mécanismes assurant que les gains des uns soient utilisés pour compenser les pertes des autres. On a ici, du strict point de vue économique, le fondement d'une solidarité européenne. En effet, les dernières élections européennes (juin 2004) ont montré qu'une majorité d'Européens ressentait la construction européenne comme une contrainte. Activer un principe

⁷ Pour l'économiste standard, l'optimum de Pareto est un critère de classement des états de l'économie. Il permet de distinguer les situations optimales et les situations sous-optimales. Une situation est dite optimale s'il est impossible d'améliorer le bien-être de quelqu'un sans diminuer celui d'un autre. Le critère de Pareto permet de distinguer deux états de l'économie, mais considère comme illégitime tout classement de ces situations. Il permet également de séparer clairement les critères d'efficacité des jugements d'équité. Le choix entre les états de l'économie relève de considération d'équité. Par conséquent, l'économiste s'interdit de recourir à des comparaisons. La décision publique se trouve bloquée. C'est E. Barone (1908) qui lève cette indétermination de l'optimum parétien par l'introduction d'un critère nouveau : le principe de compensation. Ce principe repose sur l'idée que tout gain ou perte individuel de bien-être peut être évalué par le revenu réel que l'on accepterait de payer ou que l'on souhaiterait recevoir pour retrouver son niveau initial de satisfaction. Si les gagnants d'un passage d'un optimum à un autre peuvent indemniser les perdants et qu'il leur reste encore un bénéfice, le changement peut être considéré comme avantageux pour la société dans son ensemble.

de compensation européen donnerait tout son sens à une politique européenne de solidarité et, plus largement, à une démocratie sociale européenne. Or, nous en sommes loin. Le pacte de stabilité limite les dépenses. De surcroît, la politique des fonds européens risque de servir de variable d'ajustement pour le budget européen que de nombreux Etats refusent d'augmenter. Pour mémoire, la contribution au budget européen resterait fixé à 1% du PIB pour la période 2007–2013.

Cela nous conduit à la seconde conclusion. La théorie économique a très tôt mis l'accent sur les effets sociaux de l'ouverture économique. Le débat sur la responsabilité de la mondialisation dans la montée des inégalités illustre cette problématique. Pour l'économiste, le théorème de Stolper-Samuelson démontre que la mondialisation, compte tenu de la dotation factorielle globale, accroît la rémunération du facteur rare (travail qualifié et capital) et réduit la rémunération du facteur abondant (le travail simple et nonqualifié). Après avoir mis en avant la seule ouverture commerciale, la littérature s'est concentrée sur le changement technologique comme facteur d'accroissement des inégalités. Actuellement, on estime que c'est une transformation d'ensemble, à savoir le démantèlement de l'Etat keynésien (passage du *Welfare State* au *Workfare State*), qui est responsable de la montée des inégalités.

Ainsi, même si la croissance est présente, ce qui reste à démontrer compte tenu du climat de croissance molle dans lequel se trouve l'Europe depuis une dizaine d'années, cette seule croissance n'est pas à même d'atténuer les inégalités spatiales (régionales et/ou urbaines). Ces dernières sont doubles : les inégalités entre les aires urbaines, et les inégalités au sein d'une même aire urbaine. La bipolarisation urbaine, quelle que soit la taille de la ville, est une caractéristique structurelle de l'urbanité actuelle. Une séparation nette s'établit entre les quartiers centraux qui participent à la dynamique économique et les quartiers périphériques marginalisés de cette dynamique. G. Cavalier évoque la notion de « *ségrégation spatiale* » [Cavalier, 2002] tendant à s'accroître entre, d'une part, des quartiers cumulant les handicaps et se paupérisant et, d'autre part, des quartiers prospères tendant à se fermer sur eux-mêmes. C'est ce dont rend compte, en partie, P. Veltz au travers de la notion « *d'économie d'archipel* » où se concentrent la compétitivité mais aussi les inégalités, ce qui met à mal les solidarités des sociétés [Veltz, 1996]. Il en résulte un « *processus de sécession* » [R. Reich, 1996] sociale et urbaine du fait que les politiques publiques sont entièrement focalisées sur la valorisation du travail hautement qualifié et des activités à haute valeur ajoutée.

L'analyse économique *stricto sensu* à laquelle se livre la Commission dans son rapport conduirait à une consolidation de ces tendances. Le paradigme néotechnologique et celui de la croissance endogène ne résoudront pas seuls les problèmes de retard de développement et les problèmes de certaines zones urbaines. Les retards pris par rapport aux engagements de Lisbonne permettent de relativiser l'engagement des Etats y compris dans cette voie. Mais est-on sûr que les problèmes de la croissance en Europe soit uniquement des problèmes d'offre (flexibilité, compétitivité, formation, etc.) ? N'y a-t-il pas de place pour une croissance tirée par la demande, pour une Europe zone de demande effective et non pas seulement zone de libre-échange ? Se pose la question de la soutenabilité d'une économie et d'une société fondée essentiellement sur le savoir. Se pose également la question de l'hyper-spécialisation à laquelle ne manquerait pas de conduire une politique de cohésion dont l'objectif unique est le développement des activités de haute technologie et à valeur ajoutée élevée. Une aire urbaine ne se résume pas au nombre de firmes présentes. De même, l'absence des « facteurs de compétitivité » n'est pas la seule cause des « maux » dont souffrent certaines régions et ville

en Europe⁸. *Quid* de la diversité sociale et économique du tissu urbain ? Les risques de restructuration sectorielle et industrielle et ceux associés à la conversion de la main-d'œuvre, particulièrement avec le vieillissement de la population, ne sont pas suffisamment traités. La Commission semble minimiser les difficultés d'acquisition de nouvelles compétences et les adaptations, pas uniquement professionnelles et techniques, qu'impliquerait cette approche du développement. Ceci ressort d'une simple observation de la durée des programmes dit de développement (2 à 4 ans). Or, parler de développement c'est envisager des politiques de long terme, bien au-delà de 2013. De plus, le discours sur la compétitivité ne garantit pas la cohésion sociale car, face à l'impératif d'attractivité, le positionnement concurrentiel des villes peut donner lieu à une course vers le moins-disant fiscal et réglementaire. Or, l'instrument de base d'une politique de cohésion demeure la politique fiscale. Cela conduirait à ouvrir la boîte de pandore de l'impôt européen et donc d'une Europe politique...

⁸ On se permettra d'insister sur la dévalorisation implicite dont est porteur le discours sur la compétitivité et l'attractivité par rapport aux réalités de certaines zones urbaines, et vis-à-vis des populations qui y vivent. Celles-ci, « inadaptées » au nouveau contexte, sont sommées de s'ajuster.

BIBLIOGRAPHIE

- Alessina A., Spolaore E., Warczziarg R. (2000), « Economic Integration and Political Distingration », *The American Economic Review*, Vol. 90, n° 5, December.
- Alonso W. (1971), « The Economics of Urban Size », *Papers and Proceedings of Regional Science Association*, Vol. 26.
- Audrestch D. B., Feldman M. P. (1996), « innovative Clusters and Industry Life Cycle », *American Economic Review*, Vol. 86, n° 3, juin.
- Brander A. (1998), *La France face à la mondialisation*, La Découverte, Paris.
- Cavalier G. (2002), « Les villes, acteurs de la mondialisation », in Monbrial T. (dir.), *Ramsès 2002*, Dunod, Paris.
- Commission européenne (2004), *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COM (2004) 107, février, Bruxelles.
- Faugère J-P. (2000), *Economie européenne*, Presse de Science Po/Dalloz, Paris.
- Gauthier B., Lapointe A., Laurin F. (2003), « Les économies d'agglomération et la croissance des régions dans l'Union européenne », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2.
- Ghion S., Van Huffel C. (2001), « Intégration économique et disparités spatiale dans l'Union européenne », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2.
- Krugman P. R. (1991), « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, Vol. 99, n° 3, juin.
- Krugman P. R. (1992), « A Dynamic Spatial Model », *NBER Working Paper*, n° 4219, novembre.
- Michalet C-A. (1999), *La Séduction des nations*, Economica, Paris.
- Perroux F. (1991), *L'économie du XX^e siècle*, PUG, réédition, Grenoble.
- Porter M. (1996), *L'avantage concurrentiel des Nations*, Editions de l'Organisation, Paris.
- Puga D., Venables A. J. (1998), « Increasing Returns, Monopolistic Competition and Agglomeration Economies in Consumption and Production », *Regional Science and Urban Economics*, n° 18.
- Reich R. (1996), *L'économie mondialisée*, Dunod, Paris.
- Richardson H. (1978), *Regional and Urban Economics*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Rodrik D. (1996), « Why Do More Open Economies Have Bigger Governments ? », *Journal of Political Economy*, Vol. 106, n° 5, octobre.
- Siroën J-M. (2000), *La régionalisation de l'économie mondiale*, La Découverte, Paris.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'Archipel*, PUF, Paris.
- Venables A. J. (1996), « Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries », *International Economic Review*, Vol. 23, n° 6, décembre.
- Wickham S. (2000), « Sur la compétition entre territoires : implications européennes », *Economie Appliquée*, tome LIII, n° 4.